

## Эволюция системы банковского регулирования в странах Европы - влияние финансового кризиса

© 2012 К.А. Комарова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: komarovak@yandex.ru

В статье исследуются причины финансового кризиса в банковских системах стран Европейского союза, проводится анализ влияния современных тенденций на устойчивость европейской банковской системы. Рассматривается создание европейского банковского союза как необходимая предпосылка снижения системных кризисов европейской банковской системы.

*Ключевые слова:* финансовый кризис, Европейский союз, банковское регулирование, регуляторы.

Развернувшийся в Европе долговой кризис привлекает большое внимание со стороны всех стран мира, так как он стал первым крупным испытанием для экономики Европейского союза и своеобразной проверкой его на прочность. Речь идет не только о кризисе на фондовом рынке, в банковской сфере или в государственных финансах, но и о кризисе доверия всем экономическим институтам блока.

Резко возросшие уровни государственного долга и дефицита государственных бюджетов, сокрытие негативных макроэкономических показателей со стороны, например, Греции поставили вопрос о выполнении членами Европейского союза Маастрихтских критериев, по которым определяется готовность принятия той или иной страной валюты евро как национальной.

Кризис выявил пробелы в системе регулирования, мониторинга рисков, а также мер противодействия им. Ситуация осложняется тем, что, в отличие от США, где в основном финансовый кризис преодолен и в настоящий момент идет преодоление его последствий для экономики, в европейских странах вскрываются все новые проблемы, которые требуют эффективного решения.

Рассмотрим предпосылки возникновения финансового кризиса в банковской системе стран Европы.

В качестве первой предпосылки возникновения кризиса в банковской системе стран Европы можно назвать быструю интеграцию финансовых рынков различных ее стран при отстающих темпах интеграции надзорных институтов. В данном случае финансовый рынок понимается в расширенном смысле, включая и рынок ценных бумаг, и валютный рынок, и кредитный рынок. Очевидно, причиной такого быстрого развития стало принятие единой валюты - евро, которое значительно упростило трансграничное перемещение капитала.

В странах Европы существует три модели финансового регулирования: институциональная модель (разделяющая регуляторов по признаку организаций, за которыми они осуществляют надзор), функциональная модель (регуляторы разделяются по видам деятельности, за которой

осуществляется надзор), а также интегрированная модель, когда все надзорные функции объединяются в одном органе<sup>1</sup>. Определенно первые две модели отличает общий недостаток, заключающийся в том, что регуляторы не имеют полной картины состояния той или иной организации: спектр их регулирования распространяется лишь на ряд организаций либо на отдельный вид деятельности, при этом взаимодействие с другими факторами остается вне надзорного поля.

Во многом эндогенные недостатки систем регулирования финансовых рынков послужили причиной мирового финансового кризиса, начавшегося в 2007 г. Кризис вскрыл и другие недостатки в системах регулирования: слабый мониторинг рисков, возникающих при трансграничных движениях капитала, а также практически полное отсутствие организации, осуществляющей мониторинг системных рисков.

Стоит пояснить первый тезис, касающийся трансграничного движения капитала. Логика развития информационных технологий и интеграция национальных финансовых рынков подразумевают расширение возможностей инвесторов использовать финансовые инструменты зарубежных финансовых рынков. Примером может послужить ряд исландских банков - Landsbanki, Kaupthing и Glitnir, которые разработали механизмы привлечения вкладов под высокую процентную ставку от нерезидентов посредством услуг интернет-банкинга<sup>2</sup>. Наибольшую известность получили услуги первого под брендом Icesave, которые нашли распространение, главным образом, в Великобритании и Нидерландах. Агрессивное привлечение пассивов при неадекватной данной ситуации деятельности местного регулятора привело к тому, что при появлении первых слухов о возможной несостоятельности исландских банков вкладчики начали панически изымать свои средства, что в итоге спровоцировало крах Landsbanki. При этом формально вкладчики Icesave не были покрыты системой страхования вкладов Великобритании и Нидерландов, а в случае Исландии имеющиеся средства оказались недостаточными для обеспе-

чения обязательств Landsbanki перед всеми вкладчиками.

Для иллюстрации второго тезиса можно привести пример так называемых “пузырей” рынка недвижимости в Испании и Ирландии, которые подогревались повышением доступности ипотечных кредитов. Также резко вырос объем кредитования строительного сектора. С падением цен на недвижимость и объемов строительства многие из таких кредитов стали проблемными, сформировав так называемые “токсичные” активы на балансе ирландских банков, несмотря на то, что сами кредиты, как правило, выдавались в соответствии с законом.

Описав недостатки систем регулирования в качестве причины кризиса в европейской банковской системе, логично перейти к анализу второй причины, которая опосредованно является логическим продолжением первой. Частично она была описана в примере выше, с точки зрения механизмов формирования кризисных явлений ее можно описать как “перегрев” так называемых неторгуемых секторов в странах с проблемами конкурентоспособности национальной экономики.

Следует отметить, что под неторгуемыми секторами экономики подразумеваются секторы, производящие товары и услуги, не участвующие в международной торговле и потребляемые в самой стране.

Принятие единой валюты обусловило выравнивание уровня кредитных ставок по странам еврозоны и снижение их в ряде стран. В свою очередь, это стало причиной повышения доступности кредитных ресурсов, которые ввиду непривлекательности торгуемых секторов устремились в неторгуемые секторы (прежде всего, строительство), одновременно вызывая приток рабочей силы. Наиболее яркие примеры данного явления - Испания, а также, как упоминалось выше, Ирландия. С точки зрения банковской системы причина заключалась в дисбалансе кредитных ставок и рисков.

Кризисное явление, так называемое “схлопывание пузыря”, проявилось в том, что покупателей на множество незавершенных объектов недвижимости по сложившимся ценам не нашлось при том, что их строительство было профинансировано за счет заемных ресурсов. Такие кредиты образовали массу проблемных активов на балансе европейских банков. Одновременно появилось значительное количество безработных, из которых многие были неплатежеспособными заемщиками.

Наконец, третья причина кризиса в европейской банковской системе заключается в определенном конфликте интересов различных регулирующих органов. К примеру, многие крупные банки, чьи акции обращаются на фондовых биржах, обязаны раскрывать важную информацию о собственном бизнесе. Сокрытие отдельных фактов может привести инвесторов в заб-

луждение, вследствие чего они могут принять недостаточно информированное решение. В то же время среди инвесторов могут быть и такие крупные и социально важные институты, как пенсионные фонды или страховые компании. Данная ситуация попадает в поле деятельности регуляторов фондового рынка, которые должны разработать адекватные методы ответного воздействия. С другой стороны, регуляторы банковского сектора заинтересованы в стабильности национальной банковской системы и при возникновении проблем у крупного банка склонны оказать ему помощь. Открытое объявление о наличии у банка проблем способно спровоцировать паническое снятие вкладов, что может лишь усложнить финансовое оздоровление банков. Зачастую решение подобных конфликтов требует вмешательства какой-либо вышестоящей инстанции, способствующей нахождению баланса между обязанностями различных регуляторов.

Таким образом, можно констатировать, что главной причиной кризиса в европейской банковской системе явилось отставание институтов пруденциального надзора и регулирования от современного уровня развития финансовых систем и взаимоотношений, выраженное в неспособности оказывать адекватные меры воздействия, обеспечивая устойчивое развитие как на национальном, так и на мировом уровнях.

Причины кризиса в банковской системе стран Европы предопределили направления совершенствования их надзорных и регулятивных органов. Проблема ограниченности мандата национальных регуляторов подталкивает европейские страны к расширению полномочий наднациональных регуляторов. Данная тенденция объясняется тем, что национальные регуляторы не способны должным образом контролировать финансовые учреждения - нерезидентов, а попытки взаимодействия с иностранными регуляторами порождают конфликт интересов: в ряде случаев интересы потребителей финансовых услуг в одной стране вступает в противоречие с политикой поддержки компаний, в том числе и финансового сектора - в другой. Следует также отметить и тот факт, что качество и глубина надзора в разных странах значительно отличаются, закономерно отражая развитие финансовой системы каждой страны. При возникновении кризисных ситуаций проявляется и другая дилемма: в какой мере регуляторы разных стран должны разделять ответственность, что, в свою очередь, служит предпосылкой разработки на начальном этапе унифицированного подхода в рамках осуществления деятельности регуляторов разных категорий (стран), с перспективой создания впоследствии единого регулятора.

Указанные институциональные конфликты возможно разрешить посредством создания наднационального регулирующего органа с расширенным мандатом, позволяющим осуществлять мониторинг рисков вне зависимости от принадлежности орга-

низации той или иной юрисдикции. Практической реализацией этой идеи стало создание в 2010 г. трех полномочных органов (authorities)<sup>3</sup>:

- Европейское банковское агентство (European Banking Authority, EBA) с центром в Лондоне;
- Европейское агентство по страхованию и трудовым пенсиям (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) с центром во Франкфурте;
- Европейское агентство по ценным бумагам и фондовым рынкам (European Securities and Markets Authority, ESMA) с центром в Париже.

Тем не менее данные органы не имеют прямых инструментов воздействия на те или иные организации: функция обеспечения исполнения законов возложена на национальные регуляторы, которым данные органы издают рекомендации. Однако эта мера представляет значительный шаг вперед по сравнению с ранее существовавшими в данной сфере органами.

Ранее было упомянуто разделение функций мониторинга системных рисков или пруденциального надзора и функции надзора за исполнением законов и других норм. Кризис показал слабость первого направления, и данный пробел призван восполнить Европейский совет по системным рискам (European Systemic Risk Board), который должен взаимодействовать с тремя вышеназванными органами. Целью учреждения данного совета является макропруденциальный надзор над финансовыми системами стран ЕС, предупреждение и снижение системных рисков, угрожающих финансовой стабильности ЕС<sup>4</sup>.

Следует отметить потенциально позитивное влияние данной меры, однако новой регулятивной системе еще предстоит быть опробованной на практике.

В результате мирового финансового кризиса определенная эволюция констатируется не только в регулятивной системе, но в инструментарии органов надзора, которым пришлось столкнуться с кризисными явлениями в банковской системе. В этом свете следует особенно выделить роль Европейского центрального банка, который с избранием Марио Драги в качестве председателя стал проводить более активную реализацию функции кредитора последней инстанции, тогда как ранее банк старался не выходить за пределы своей традиционной компетенции - поддержания стабильности цен.

Кроме того, в кризис очень сильно возросла роль ЕЦБ как агента, позволяющего "стерилизовать" проблемные активы и предоставить рынкам ликвидность. Помимо прямых покупок ЕЦБ государственных облигаций европейских стран, следует выделить такой инструмент, как долгосрочные операции рефинансирования (Long Term Refinancing Operations, LTRO). Их суть заключается в том, что ЕЦБ размещает трехлетние кредиты под низкие ставки между банками, принимаемая в качестве обеспечения государственные облигации стран Европы, а также облигации, обеспе-

ченные долгом по ипотечным кредитам. Таким образом, банки получают необходимую ликвидность, рискуя лишь проблемными активами. Такие размещения состоялись в декабре 2011 г. и феврале этого года, были размещены кредиты на суммы в 489 млрд. евро 523 банкам и 529,5 млрд. евро более чем 800 банкам, соответственно. С учетом того, что общие активы банков стран - членов еврозоны на конец марта 2012 г. составили 33,8 трлн. евро, это составляет около 3 % всех активов; общее количество кредитных организаций в странах еврозоны на апрель 2012 г. составило 6164, т.е. помощью ЕЦБ воспользовался примерно каждый 6-й банк<sup>5</sup>.

Между тем в настоящий период рост активов и пассивов европейских банков сильно замедлился, хотя и не приостановился. Соотношение "выданные кредиты/привлеченные депозиты" в европейских банках с момента введения евро и до осени 2008 г. стабильно держалось на уровне 1,1-1,12, но с того момента упало до 1,06. Это соотношение говорит о снижении рисков ликвидности в банковской системе стран Европы в последнее время. Помимо того, положительно на банковской системе сказалось решение провести докапитализацию банков, принятое на саммите ЕС в октябре прошлого года. По сравнению с концом 2008 г. капитал и резервы европейских банков на конец 2011 г. выросли на 26 %.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что вопреки регулярно повторяющимся в СМИ заявлениям о неминуемом распаде еврозоны банковская система блока Еврозоны, и более широко - ЕС, достойно выдержали испытание, несмотря на то, что многие банки были вынуждены прекратить существование.

Последний фактор проявился в ряде сделок по слияниям и поглощениям, которые, впрочем, в отличие от предкризисного периода, во многом носили вынужденный характер. Общая закономерность заключается в том, что многие банки, специализировавшиеся на инвестиционной деятельности и ипотечном кредитовании, были поглощены более крупными универсальными финансовыми группами, чей уровень рисков был намного ниже.

В свете сказанного можно привести примеры Великобритании, где таким образом был поглощен банк HBOS, купленный банковской группой Lloyds TSB. В Германии Банк земли Саксония (Sachsen Landesbank) был приобретен другим земельным банком - Баден-Вюртемберга (LBBW). Также была национализирована холдинговая компания Nuro Real Estate, в которую входил в числе прочих и германо-ирландский банк Derfa. Пожалуй, наиболее известной жертвой банковского кризиса в Европе стал бельгийско-нидерландско-люксембургский банк Fortis, который был куплен французским BNP Paribas, позволив последнему стать крупнейшим банком мира по величине активов. Кроме того, был рекапитализирован франко-бельгийский банк Dexia,

трудности которого возникли ввиду выданного ранее большого кредита проблемной *Derfa*. В Ирландии был национализирован банк *Anglo Irish*.

При национализации кредитных организаций государства применили уже использовавшийся ранее прием создания “плохого банка”, т.е. публичной управляющей компании, которая консолидировала проблемные активы, позволяя системообразующим банкам избавиться от их бремени и обезопасив таким образом их клиентов.

Делая вывод, можно сказать, что главным следствием финансового кризиса для европейской банковской системы стало масштабное переобразование системы оценки рисков, проявившееся как на уровне коммерческих банков, которые были вынуждены уйти из ряда высокорисковых видов деятельности, так и на уровне государств, которые были вынуждены модернизировать органы регулирования.

В Европе была проделана работа по большей координации международного сотрудничества регуляторов, для чего был создан ряд новых панъевропейских органов мониторинга рисков в основных секторах финансовых рынков. Тем не менее следует отметить, что механизм взаимодействия этих агентств с национальными правительствами и регуляторами еще до конца не отработан, как и не разработаны меры предотвращения кризисных ситуаций. Принятые решения показали, что отдельные страны все еще не готовы делегировать ряд своих полномочий наднациональным институтам.

В Европе появился специальный орган, предназначенный для мониторинга системных рисков, что позволит в будущем снизить вероятность повторения ситуации, когда кризисные явления из одного сегмента финансового рынка (а именно секьюритизированных ипотечных долговых обязательств) перетекали в другие, “здоровые” сегменты. Мониторинг таких взаимосвязей должен стать задачей созданного Европейского совета по системным рискам, тогда как ранее мандатов отдельных регуляторов для получения полной картины таких взаимосвязей не хватало.

Наконец, существующие регулирующие органы, в том числе ЕЦБ, разработали инструментарий для “стерилизации” угроз финансовой системе путем выкупа проблемных активов и компаний либо выдачи кредитов под их залог.

Проведенная регуляторами и национальными правительствами Европы работа еще не завершена, так как, скорее всего, не все скрытые угрозы успели проявить себя. Тем не менее европейской банковской системе удалось продемонстрировать устойчивость и жизнеспособность.

Прогнозируя будущие тенденции и события, стоит отметить два факта. Во-первых, необходимость создания подлинного Европейского банковского союза как важного элемента поддержания устойчивости экономики на европейском уровне. Данный союз основывался бы на уни-

фицированном законодательстве в банковской области, включая такие важные сферы, как регулирование, страхование вкладов, надзор в том числе в области транснациональных банков. В настоящее время создание данного союза затруднено, главным образом, политическими причинами, так как большинство стран ЕС, исторически характеризующихся финансовыми системами, основанными на банках (*bank-based*), рассматривают банки как ключевой механизм осуществления национальной политики. Так, прочные связи между банками и политическими кругами, например в Германии и Испании, или экономический национализм во Франции объясняют сопротивление на политическом уровне созданию банковского союза.

Во-вторых, глобализация финансовых рынков требует координации работы национальных регуляторов не только на панъевропейском или панатлантическом уровне, но и на глобальном. В отношении данного факта можно выделить определенные трудности, разрешение которых, по видимому, будет являться одной из ключевых концептуальных задач развития мировой экономики. Центром данной проблемы выступает тот факт, что наднациональные регуляторы ЕС не имеют того же объема полномочий, что, например, ФРС или Комиссия по ценным бумагам и биржам в США. Данное обстоятельство предопределяет, что их взаимодействие будет касаться вопросов общего плана, чем конкретных мер по нейтрализации возникающих системных рисков, так как полномочия для последнего в случае с Европой в основном остаются в компетенции национальных правительств. Последние, как показывает пример Греции, могут оказаться зажатыми между волей избирателей и международными обязательствами и недостаточно оперативно пресекать возникающие угрозы.

В данном ключе можно отметить позитивную практику регулярных саммитов G-20, которые проводятся на уровне министров финансов и глав центральных банков. Тем не менее такие встречи не могут подменить регулярного надзора, практика которого еще должна быть в полной мере сформирована, в том числе и на уровне “институты ЕС - национальные регуляторы”.

<sup>1</sup> The Structure of Financial Supervision in Europe: About Single, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors, Eddy Wymeersch, Ghent University, 2006 - Financial Law Institute ; ECGI. С. 1.

<sup>2</sup> The Financial Crisis in Europe: Evolution, Policy Responses and Lessons for the Future / Goddard J. [et al]. 2009. С. 6.

<sup>3</sup> Europe's New Financial Regulatory Bodies, Eddy Wymeersch, Ghent University, 2011 - Financial Law Institute ; ECGI. С. 5.

<sup>4</sup> ECB. URL: [http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr101216\\_3.en.html](http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr101216_3.en.html).

<sup>5</sup> ECB, Monetary statistics - Provisional MoBu Tables 27 - Apr - 2012.